



Munich Personal RePEc Archive

# **Taxation in Europe since the Years 1990s**

Bernardi, Luigi

15 October 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/23441/>

MPRA Paper No. 23441, posted 23 Jun 2010 15:04 UTC

# LE TASSE IN EUROPA DAGLI ANNI 1990

LUIGI BERNARDI

JEL Classification: H20, H24, H25, H27

Keywords : Tassazione, Tendenze quantitative, Riforme, Europa, Italia

## ***Le tasse in Europa dagli anni 1990***

**Luigi Bernardi\***

*Abstract - This paper is devoted to present and to discuss the evolution of tax systems in Europe since the middle of the 1990s. EU25 as well as EU15 and NMS countries are considered. First of all, in par. 2, the quantitative trends of revenue are considered, since 1995 to 2006 (last detailed data available in Eurostat data bank). In EU15 countries no relevant changes took place, with reference to both the total level of taxation and its institutional composition by main taxes. On the contrary, in NMS countries total fiscal pressure went down, especially in the case of the personal income tax and social contributions. In EU15 countries fiscal burden continues to be charged mainly on labor incomes, while in NMS countries consumption taxes prevail. Tax systems convergence was limited in EU15 member countries and more relevant in NMS countries. In both groups of countries the more converging taxes were the corporate tax and the Vat. There is no evidence of a trend toward a greater decentralization of the power to tax. The countercyclical role played by taxation during the economic crisis was small and mainly consisted in lowering the income tax burden on lower incomes. Par. 3 discusses the main tax reforms which took place during those years. Those reforms were mainly concentrated on the most mobile bases (corporation tax and financial rents) in EU15 and on income tax in NMS, with the widespread proliferation of flat taxes. Finally, par 4 explores the most recent proposal of tax reforms, which have been suggested by the EU commission, the OECD and the “Mirrlees Review”. Some of the insights stemming from European experiences and reform proposals are then applied to the Italian case.*

JEL Classification: H20, H24, H25, H27

Keywords: Tassazione, Tendenze quantitative, Riforme, Europa, Italia

\* E-mail: [luigi.bernardi@unipv.it](mailto:luigi.bernardi@unipv.it). Ringrazio per commenti ed altri aiuti G. C. Maffini e M. C. Guerra, B. Pierluigi, R. Puglisi e S. Scabrosetti.

## 1. Introduzione e sintesi

A metà degli anni 1990 i paesi di EU15 erano in gran parte impegnati a contenere il disavanzo nei limiti richiesti per la verifica di Maastricht. La tassazione era ai massimi storici e non era il momento per introdurre riforme che avrebbero potuto mettere a rischio il gettito. I NMS stavano ultimando la transizione verso un sistema fiscale di tipo occidentale. Per gli anni successivi erano attese modifiche delle tendenze in atto e riforme nella struttura dei prelievi<sup>1</sup>. Questo testo intende anzitutto verificare i *trend* del prelievo negli anni 1995-2006<sup>2</sup>, in termini istituzionali e di carico fiscale. Dal par. 2 emerge che in EU15 livello, composizione, convergenza, distribuzione del carico e articolazione per livelli di governo non hanno subito modifiche significative. Viceversa nei NMS la pressione fiscale è stata ridotta, soprattutto per il calo delle imposte dirette e dei contributi sociali. Il par. 3 discute le riforme adottate da metà anni 1990 sia in EU15 che nei NMS. Sono presentati due casi esemplari: Germania per EU15 e Slovacchia per i NMS. Cit e tassazione dei redditi da capitale nel primo gruppo di paesi e Pit nel secondo (con la proliferazione delle *flat tax*) sono stati i tributi al centro degli interventi più incisivi. Sono quindi esposti i (modesti) interventi tributari adottati in EU15 in funzione anti-crisi. Il par. 4 discute infine le recenti proposte di riforma della UE, dell'Ocse e quelle della “*Mirrless Review*”, che sono un buon esempio della letteratura prevalente. Concludono alcune brevi inferenze che si possono trarre per il caso italiano dalle evidenze europee e dalle proposte di riforma appena citate.

## 2. Struttura e dinamica quantitativa della fiscalità europea dal 1995: EU25, EU15, NMS

*2.1 La pressione fiscale complessiva.* Dopo decenni di crescita sostenuta e prolungata, iniziata negli anni 1970 (EU Commission, 2000a), in EU15 la pressione fiscale totale

---

<sup>1</sup> Per EU15 e per tutti: Bernardi e Profeta, 2004; Cnossen, 2001; Joumard, 2001; van de Noord e Heady, 2001; per i NMS: Bernardi, Chandler e Gandullia, 2005; Mitra e Stern, 2003.

<sup>2</sup> Per questo periodo sono disponibili dati dettagliati Eurostat (EU Commission, 2008a), per singoli paesi e aggregati per EU25 (i valori di Bulgaria e Romania sono incompleti) e EA15. Li abbiamo riclassificati per EU15 e NMS, due aggregazioni più significative. La Slovacchia è ancora inserita tra i NMS. Nel 2009 la Commissione ha inoltre diffuso un rapporto di analisi critica della tassazione europea, indicando le priorità di riforma. (EU Commission, 2009a).

aveva raggiunto nel 1995 (EU Commission, 2008a) il valore, elevato sul piano internazionale, del 39,3% (Tab. 1). Conclusa, o quasi, nei primi anni 1990, la transizione verso un sistema di tipo occidentale (EU Commission, 2000b), nel 1995 i NMS presentavano una pressione fiscale ancora pari al 36,7%, valore pure fortemente ridotto rispetto agli anni precedenti (41,8% nel 1992).

A fine anni 1990 era diffusa l'attesa di una riduzione della pressione fiscale in EU15, per due motivi principali. Si attribuiva, infatti, a una fiscalità ritenuta eccessiva un effetto di disincentivo per l'occupazione e lo sviluppo: l'usuale contro-esempio erano gli Stati Uniti. Si riteneva inoltre che globalizzazione e concorrenza fiscale avrebbero indotto a ridurre i prelievi. Ma queste attese non si sono realizzate. In EU15 l'effetto della globalizzazione sul *livello totale* di prelievo non si è sentito, come anche altrove (Dreher, 2006). La pressione della spesa, i vincoli di bilancio, la risalita dei paesi mediterranei al procedere del loro sviluppo (EU Commission, 2009a) hanno invece contribuito ad aumentare la pressione fiscale di un punto<sup>3</sup>. Al contrario, per i NMS, si sono invece confermate l'attesa e la prescrizione normativa<sup>4</sup> (cit. a nota 1) di una caduta del dato 1995, sceso infatti di oltre tre punti, fino al 33,3%. Tra i paesi di EU15 e i NMS si è quindi formato un differenziale di ben sette punti nella pressione fiscale totale.

*2.2 La composizione del prelievo.* Oltre il 90% delle entrate dei paesi europei è dato da imposte dirette e indirette e da contributi sociali. Sempre a fine anni 1990, per i motivi già ricordati, era attesa in EU15 (cit. nota 1) una contrazione delle imposte dirette, sia Pit che Cit, e una sostituzione di contributi sociali con imposte indirette. Ma anche la composizione delle entrate in EU15 non è molto cambiata negli anni considerati. Pure nei NMS l'articolazione del carico non si è modificata: la riduzione del prelievo totale si è distribuita equamente tra imposte dirette, indirette e contributi (Tab. 1).

---

<sup>3</sup> Più specificamente, la pressione fiscale è aumentata in termini non marginali in Grecia, Spagna, Portogallo e, inoltre, Regno Unito. In Italia (42,3% nel 2006) si sarebbe avuto un incremento di 2,2 punti rispetto al 1995 e una riduzione di 1,4 punti rispetto al massimo del 1997.

<sup>4</sup> L'attesa si basava sull'evidenza dei dati e delle riforme intraprese. La prescrizione normativa sul fatto che il prelievo era maggiore a quello di altre economie in transizione, con analogo reddito *pro capite*. La pressione è diminuita soprattutto in Estonia, Lettonia, Ungheria e Polonia.

Tra le imposte dirette in EU15, i numerosi interventi sulla Pit non hanno lasciato tracce sui gettiti<sup>5</sup>. La Cit è addirittura cresciuta, un fenomeno su cui torneremo. Nei NMS, un nuovo calo delle dirette è dipeso dalla flessione della Pit, indotta dalla proliferazione delle *flat tax*. La Pit - e quindi le imposte dirette - presentano la maggiore divaricazione del prelievo tra i due gruppi di paesi. Tra le imposte indirette, il lieve aumento in EU15<sup>6</sup> è attribuibile all'Iva, cresciuta anche nei NMS, di cui costituisce ora la principale imposta (7,3% del Pil nel 2006). Infine, i contributi sociali sono rimasti stabili in EU15, per finanziare la maturazione dei sistemi pensionistici e per ridurne i disavanzi. Una caduta di oltre un punto si è invece avuta nei NMS, ora allineati sostanzialmente ad EU15<sup>7</sup>.

*2.3 La convergenza quantitativa dei sistemi fiscali europei.* Un'indicazione sempre presente nei documenti europei è stata nel senso di una maggiore convergenza della tassazione dei paesi membri, per un miglior funzionamento del mercato interno e per una equità orizzontale più elevata tra contribuenti di diversi paesi<sup>8</sup>. Come si può dedurre dalla Tab. 2, anche questo esito non emerge dai dati. L'immagine generale è di un lieve movimento verso la convergenza, differenziato per prelievi: permangono notevoli diversità tra paesi. La pressione totale di EU15 mostra solo una riduzione marginale della (contenuta) dispersione complessiva, anche se resta elevata la differenza tra valori estremi massimi (paesi nordici, quasi 50%) e minimi (Grecia e Portogallo, poco oltre il 30%). Una tendenza contenuta verso una minore dispersione emerge anche per i NMS. In EU15 le differenze nelle dirette risultano tuttora elevate, nonostante la convergenza dei gettiti della Cit. Molto più accentuata è la concentrazione delle dirette nei NMS, per l'omologazione delle aliquote della Cit ai livelli delle *flat tax*. A causa dell'armonizzazione, le indirette presentano in totale la minore dispersione sia in EU15 che nei NMS, sostanzialmente stabile dal 1995<sup>9</sup>. Si è invece marcatamente ridotta,

---

<sup>5</sup> Si sono avuti aumenti del gettito delle dirette in Grecia, Spagna, Francia, Regno Unito, quasi tutti paesi con bassi livelli iniziali. In Italia le dirette sono rimaste quasi costanti, sia in aggregato, circa il 15% del Pil, che nella ripartizione tra Pit (10,8%, un livello elevato, il quinto in EU15) e Cit (3%: ranking 16).

<sup>6</sup> Incrementi di rilievo in Spagna, Italia (2,6 punti, per l'effetto Irap), Olanda, Portogallo e Svezia.

<sup>7</sup> Un'ampia riduzione si era per altro avuta negli anni della transizione (ancora 16,1% del Pil nel 1992).

<sup>8</sup> Si tengano tuttavia presenti le inevitabili disomogeneità strutturali e degli assetti istituzionali, specie riguardo all'organizzazione del *welfare*.

<sup>9</sup> La quasi totalità dei paesi, compresi quelli maggiori, si pongono tra il 10 ed il 15% del Pil.

anche in EU25 e per la convergenza nei NMS, la dispersione dell'Iva<sup>10</sup>. I contributi sociali presentano differenze elevate e stabili in EU15, dipendenti dal loro livello contenuto nei paesi in cui il sistema pensionistico pubblico copre solo la *social security* (Gran Bretagna e Irlanda)<sup>11</sup>. Molto minore e costante nel tempo la dispersione nei NMS.

E' ancora possibile raccogliere i paesi di EU25 in gruppi abbastanza omogenei per struttura del prelievo fiscale? E' subito individuabile (Tab. 3) l'insieme dei NMS: pressione totale inferiore alla media di EU25; netta prevalenza delle imposte indirette. Resistono poi quasi tutti gli altri gruppi tradizionali (Bernardi, 2004): anglosassone, con pressione totale più contenuta, imposte dirette elevate, imposte indirette nella media, contributi sociali a basso livello; renano, con pressione superiore alla media, dirette relativamente contenute, ma indirette (Francia) e contributi sociali (anche Germania) elevati; nordico, con pressione molto elevata, dirette ed indirette superiori alla media e contributi sociali diversificati (addirittura assenti in Danimarca). Viceversa il gruppo mediterraneo, partito negli anni 1970 con un livello di sviluppo ed una struttura di tassazione arretrati, ha perso la sua identità<sup>12</sup>.

*2.4 La struttura per livelli di governo*<sup>13</sup>. All'inizio degli anni 1990, istanze localistiche si sono manifestate in molti paesi europei, ma, con l'eccezione di Belgio e Spagna, e contro quanto talora si legge, non ne è seguito un decentramento osservabile del prelievo, almeno secondo Eurostat (Tab. 1). Nel 2006, in gran parte dei paesi, il governo centrale occupava una quota di entrate totali tra il 50% ed il 60%, senza molte differenze tra EU15 e NMS<sup>14</sup>. Al di sotto si ponevano i paesi federali, al di sopra un gruppo sparso, tra cui gli stati anglosassoni, centralisti e con limitate istituzioni di sicurezza sociale. La dispersione dei prelievi per livelli non si è molto modificata (Tab. 2), sia in EU15 sia nei NMS. Un valore elevato e stabile riguarda però gli enti locali in

<sup>10</sup> In EU25 la maggioranza dei paesi ha un'incidenza dell'Iva sul Pil compresa tra il 7 ed il 9%. L'Italia, come noto, ha un'Iva assai poco produttiva, che la colloca all'ultimo posto della graduatoria (6,3%).

<sup>11</sup> La maggiore concentrazione si ha tra il 10 ed il 12,5%. I grandi paesi sono divisi tra Francia e Germania (circa 16%), Italia e Spagna (circa 12,5%) e Regno Unito (6,8%).

<sup>12</sup> L'Italia, in particolare, supera ormai la media europea della pressione totale, Spagna e Portogallo vi si sono avvicinati, la Grecia ne è ancora lontana.

<sup>13</sup> Eurostat classifica i livelli di governo in centrale, statale, locale e fondi di sicurezza sociale. Si considerano paesi federali solo Austria, Belgio, Germania e Spagna. Nei paesi centralisti, i livelli intermedi vengono aggregati a quelli locali. Ad ogni ente vengono attribuite le imposte "*perceived*", quindi tra le entrate decentrate compaiono anche le compartecipazioni passive.

<sup>14</sup> L'Italia si poneva al 54%, il 17° posto in EU25, risultando dunque un paese relativamente accentratore.

EU15, dovuto in prevalenza ai paesi nordici<sup>15</sup>. Nei rimanenti grandi paesi (Italia, 15,2%, sesta in graduatoria) e nella maggior parte dei NMS, i prelievi a livello subcentrale sono compresi tra il 10 e 15% delle entrate totali. Più concentrate le istituzioni di sicurezza sociale, in prevalenza raggruppate tra il 30 ed il 40% del prelievo complessivo (Italia al 30,1%, un valore quindi non particolarmente elevato). Livelli inferiori riguardano in particolare sia alcuni NMS, sia i paesi nordici, per la ragione già richiamata. Il modello assicurativo spinge invece Francia e Germania oltre il 40%.

Le quote sin qui ricordate indicano, come detto, le entrate fiscali percepite dai diversi livelli, ma non l'autonomia di quelli decentrati nel definire basi e aliquote od entrambe. Non esiste una classificazione Eurostat al riguardo. Ci si può tuttavia riferire ad una stima Ocse (OECD, 2009a) di un indice di autonomia tributaria, dato dalla quota dei prelievi per cui un livello decentrato ha libertà di aliquota e/o di base. Il valore medio dell'indice in EU25 era, nel 2005, del 32,9% per i governi intermedi di tutti i paesi, e del 69,3% per quelli locali<sup>16</sup>. La combinazione tra tali indici e rispettive entrate (% del Pil) determina l'entità di quelle autonome. I paesi nordici sono in testa alla graduatoria (circa il 20% del Pil in Danimarca e Svezia). La forma federale comporta risorse decentrate autonome di rilievo in Spagna (17% del Pil), ma non in Austria e Germania (3-5% circa). I paesi rimanenti si collocano tra il 5 e il 10% del Pil<sup>17</sup>.

*2.5 La distribuzione statutaria del carico fiscale.* Come è noto, Eurostat usa due criteri, per stimare la distribuzione aggregata statutaria del carico fiscale:

- *le aliquote per funzione*: si tratta del rapporto sul Pil dei prelievi su lavoro, consumo e capitale. Si evidenzia così il contributo dato da queste tre fonti alle entrate totali;
- *le aliquote implicite*: i prelievi sono riportati alle loro basi potenziali, cioè ai redditi di lavoro e capitale<sup>18</sup> e ai consumi di contabilità nazionale. L'indicatore mostra la pressione che la tassazione ha esercitato *ex post* su approssimazioni delle varie basi.

---

<sup>15</sup> In questi paesi circa il 30% dei prelievi totali si pongono a livello locale, essendo decentrate una parte consistente delle prestazioni di *welfare*.

<sup>16</sup> Negli anni recenti l'autonomia si è ridotta per i diffusi vincoli alle aliquote imposti dai vari "Patti di stabilità" interni.

<sup>17</sup> In Italia risulta significativo il peso fiscale autonomo per le regioni (6,6% del Pil), ma non per gli enti locali (1,6%).

<sup>18</sup> Costituiscono redditi da capitale: il risultato netto di gestione delle società (60% del totale), i redditi di lavoro autonomo, le rendite patrimoniali e finanziarie delle famiglie, le pensioni e altri trasferimenti.



Queste stime vanno però prese con una buona approssimazione: l'imputazione è quella statutaria. Non sono considerati fenomeni di traslazione, che potrebbero alterare non poco la distribuzione effettiva del carico formale, anche in termini non coerenti con nessun criterio di giustizia plausibile (Steve, 1976; Pedone, 2009)<sup>19</sup>.

Per EU15, comunque, l'immagine offerta dalle aliquote funzionali e implicite (Tab. 4) non si discosta dalle stime precedenti. Il lavoro resta la fonte prevalente del prelievo (circa il 20% del Pil), non solo per l'ampia base, ma, soprattutto, per un'aliquota implicita stabile da tempo intorno al 36%, variabile tra meno del 30% (Irlanda e Regno Unito) ed oltre il 40% (paesi nordici, ma anche Francia e Italia, 42%). Da metà anni 1990, il cuneo sul lavoro in EU15 non si è quindi ridotto, come si auspicava, ma non è neppure aumentato, come si temeva, trattandosi di prelievi su una base largamente immobile. Quasi tutti i paesi hanno cercato di ridurre il cuneo, agendo sui contributi (2/3 del totale) o sulla Pit (1/3), ma sono stati interventi marginali (EU Commission, 2008a; OECD 2009b).

Ancora in EU15, le imposte sul consumo, pur con una base simile a quella dei redditi da lavoro, producono un gettito pari a poco più della metà di questi (circa 12% del Pil), data un'aliquota implicita molto inferiore, costante nel tempo intorno al 22%, e molto concentrata, a causa dell'armonizzazione<sup>20</sup>. Nonostante la base più ridotta, il contributo dei redditi di capitale non è molto lontano (8,9% del Pil) da quello del consumo, per effetto di un'aliquota implicita superiore<sup>21</sup>, cresciuta di circa due punti dal 1995, fino al 26,5% nel 2006. E' un livello in apparenza elevato, ma non lontano delle aliquote legali ed effettive della Cit<sup>22</sup>. La dispersione dei prelievi complessivi sul capitale si è ridotta soprattutto a causa della concentrazione della Cit.

---

<sup>19</sup> Si consideri, come puro esempio: il cuneo sul lavoro; una traslazione parziale e asimmetrica delle imposte indirette; la letteratura più recente, che evidenzia una relazione inversa robusta tra imposte sulle società e salari netti (per tutti, Arulampalam et al., 2009). Modelli *CGE* sono usati, ma possono risultare *country o theory dependent*. Inoltre, del cuneo sul lavoro è discussa la stessa composizione, con una certa divaricazione tra analisi teoriche ed empiriche. I punti controversi riguardano: i sussidi di vario tipo; la inclusione o meno delle aliquote di Iva e accise; quella dei contributi pensionistici.

<sup>20</sup> La maggioranza dei paesi si pone tra il 20 e il 25%. L'Italia, 17,2%, è l'ultima nella graduatoria europea, a causa della già ricordata bassa produttività dell'Iva. L'aliquota funzionale la colloca al penultimo posto di EU25, con il 10,3%.

<sup>21</sup> In EU15 la maggior parte dei singoli paesi è compresa tra il 7 ed il 10%. Tra i grandi paesi, si ha un valore contenuto in Germania (6,8%) ed elevato nel Regno Unito (11,9%). L'Italia occupa il secondo posto, con l'11,4%.

<sup>22</sup> Nel 2006 l'aliquota media legale per le società era circa del 27,5% in EU15 e del 23% nei NMS (EU Commission, 2008a), valori ulteriormente calati negli anni successivi.

Ben diversa la situazione dei NMS. Il cuneo sul lavoro è calato di oltre 3 punti dopo il 1995, pur restando elevato anche in questi paesi, a causa del livello dei contributi sociali. Nel 2006 prelievo e aliquota implicita (circa 15 e circa 33%) risultavano quindi inferiori a quelli occidentali per solo circa 5 e 3 punti, rispettivamente. Più elevata rispetto a EU15, e per effetto di maggiori imponibili, è invece la tassazione del consumo: l'ammontare relativo, fortemente concentrato, nel 2006 è pari a quello da lavoro. Ancora rispetto a EU15, è invece piuttosto più *light* (6,1% del Pil) la tassazione del capitale, anche a causa di aliquote implicite contenute, conseguenti ai tagli operati in quelle della Cit.

### **3. Le riforme fiscali europee da metà anni 1990, caratteri dei principali tributi e misure anti-crisi<sup>23</sup>**

*3.1 Le riforme da metà anni 1990 in EU15.* Gli interventi più significativi sono stati quelli dovuti alla mobilità del capitale, sulla Cit e sulla tassazione delle rendite finanziarie. Per il resto, solo Germania, Italia e Spagna sono andate oltre aggiustamenti specifici di singoli tributi. Per cominciare, è utile un richiamo esemplificativo alla riforma più completa, consistente<sup>24</sup> e imitata, quella tedesca, adottata con tre leggi del 1999-2002 (Keen, 2001; Maffini, 2004), poi integrate nel 2007-08 (Homburg, 2007). Quanto alla Pit, la soglia di esenzione e le detrazioni familiari sono state aumentate. Ridotte invece l'aliquota di ingresso e quella massima (di dieci punti, al 42%, poi 45%), ma non quelle marginali centrali. L'aliquota specifica della Cit è stata abbattuta dal 40% al 15%, provocando la caduta di quella “*all in*”<sup>25</sup> da circa il 52% a circa il 29%, valore ora quasi allineato alla media EU15. La base è stata però allargata (limiti ad ammortamenti, *transfer prices*, riporto perdite e indebitamento). Anche per agevolare lo

---

<sup>23</sup> Informazioni generali in argomento sono in EU Commission, 2008a. Per maggiori dettagli e statistiche *on line*, vedi Eurostat, *Taxes Europe*.[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/info\\_docs/tax\\_inventory/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/info_docs/tax_inventory/index_en.htm) e OCDE, [http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en\\_2649\\_34533\\_1942460\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#trs](http://www.oecd.org/document/60/0,3343,en_2649_34533_1942460_1_1_1_1,00.html#trs)

<sup>24</sup> 26,5 mld di euro di minore prelievo per la riforma del 1999-2002 e 5 per quella del 2007, secondo le stime ufficiali.

<sup>25</sup> In Germania oltre alla Cit si applicano alle imprese un contributo di solidarietà per l'unificazione dello 0,55% e la tradizionale (1891) *Gewebesteuer* municipale, basata anch'essa sui profitti, dal valore variabile tra giurisdizioni. Il calcolo dell'aliquota combinata deve tenere conto della sua deducibilità sia dalla Cit che da sé stessa.

smobilizzo dei gruppi-banche imprese, si è adottata la *Participation exemption*<sup>26</sup>. Una ritenuta definitiva del 25% ha sostituito tutti i regimi vigenti per dividendi, interessi e guadagni da capitale. Non sono però mancate le critiche: per l'esclusione dei dividendi dalla Pit e per l'allargamento della base Cit, ritenuto eccessivo, in termini di efficienza e di effetti sugli investimenti. Infine, dal 2007, l'aliquota base dell'Iva è stata aumentata di tre punti, al 19%, di cui uno per compensare una riduzione dei contributi sociali.

Gli interventi in EU15 sulla Pit hanno riguardato sia le aliquote che la base<sup>27</sup>. La struttura è stata per lo più semplificata nel numero delle aliquote, così che di frequente si è determinato uno scaglione lungo centrale, in cui si concentra la maggioranza dei contribuenti. Tutti i paesi EU15 hanno però mantenuto una struttura graduata, senza accedere alla *flat tax*, per due motivi. Primo, i presunti incentivi all'offerta della *flat tax* non sarebbero rilevanti<sup>28</sup>. Secondo, in paesi con un *welfare* maturo, la *flat tax* richiede aliquote marginali elevate<sup>29</sup> e un'ampia deduzione di base, per non ridurre l'effetto redistributivo; in alternativa, a parità di gettito e deduzione, si avrebbe una sostanziale ricomposizione del prelievo a favore dei redditi più elevati ed a danno di quelli medi (Fuest et al., 2008). Con lo scopo dichiarato di incentivare imprenditorialità e lavori qualificati, ma forse più con l'obiettivo di alleggerire i redditi elevati, soprattutto dopo l'uscita dei *rentier* dalla base, vi è stata una diffusa riduzione dei *top rates*<sup>30</sup>. Sono state per altro in genere aumentate anche le agevolazioni per i redditi inferiori, quelli a rischio povertà e legati a scelte occupazionali più sensibili al salario. La progressività è rimasta quindi sostanzialmente invariata in quasi tutti i paesi (Nooregaard e Kahn, 2007), ma a beneficio dei *top* e *bottom income*, e a danno dei redditi medio-bassi, che sopportano un carico particolarmente pesante, come accade anche con l'Ire italiana.

---

<sup>26</sup> Interventi del genere sono poi stati adottati anche nella maggior parte dei paesi. Vedi Commissione di studio (...) società (2008).

<sup>27</sup> Per una discussione generale delle problematiche e delle proposte di riforma della Pit, OECD, 2006.

<sup>28</sup> Dove è stata introdotta, la *flat tax* ha coinciso di frequente con un aumento della base dichiarata, ma ciò sembra dovuto soprattutto al contemporaneo rafforzamento dell'attività di accertamento (Keen et al., 2008). Strutture graduate, inoltre, possono presentare aliquote marginali inferiori per i contribuenti con redditi più bassi, più sensibili al disincentivo della tassazione.

<sup>29</sup> Longobardi (2009) ha ottenuto di recente per l'Italia la costanza di gettito ed effetto redistributivo dell'Ire con un'aliquota *flat* del 33%. Altri studi hanno evidenziato una sensibile caduta dell'effetto redistributivo (Reynold-Smolensky) con aliquote inferiori.

<sup>30</sup> Si noti tuttavia che i *top rates* sono tuttora di circa il 40-45% (Francia, Germania, Irlanda, Italia, Portogallo, Spagna, Regno Unito), con un limite inferiore dello scaglione più elevato tra i 35 (Portogallo) ed i 75 mila euro (Italia). *Top rates* superiori sono ancora presenti nei paesi nordici (Danimarca, 59% e Svezia, 58,3% tra prelievi centrali e locali) e in Olanda (52%). Sugli effetti di gettito ed equità del taglio dei *top rates*, vedi Atkinson, 2004. Piketty e Saez (2007) evidenziano non solo l'effetto della riduzione delle aliquote della Pit, ma anche di quelle della Cit, negli Stati Uniti ed in paesi europei.

L'intera operazione ha certo risentito anche delle preferenze politiche di destra, affermatesi in più di un paese, e della maggiore polarizzazione dei redditi, intervenuta con gli anni 1990, quindi dei mutamenti nella distribuzione dell'elettorato. Tra le agevolazioni, infine, sull'originario esempio USA si sono diffusi gli incentivi al lavoro di tipo *Earned Income Tax Credit*, ovvero contributi pubblici integrativi al salario quando questo sarebbe insufficiente a fare assumere il lavoro (vedi *infra*).

Il modello puro della *Dual income tax* (Dit) nordica (per tutti, Soerensen, 1994 e Cnossen, 2001) non è stato adottato da nessun altro paese EU, ma si è vista (OCDE, 2006; Genser e Reutter, 2007) nella diffusa esclusione delle rendite finanziarie dalla base Pit e nella loro tassazione con ritenute definitive, la disseminazione di un modello di "quasi - Dit". Questa tesi ha due limiti. Primo, i paesi in questione hanno adottato la separazione tra redditi da lavoro e da capitale finanziario, ma non le altre particolarità della Dit nordica: l'obiettivo è stato più semplicemente quello alleggerire la tassazione delle rendite finanziarie, di semplificare il prelievo e di coordinare proventi nazionali ed esteri<sup>31</sup>. Inoltre, talora (ed è il caso dell'Italia), le aliquote adottate per le rendite sono inferiori a quelle minime per il lavoro, quindi l'effetto regressivo della separazione capitale/lavoro è così più accentuato. Salvo articolazioni interne (i *Box* olandesi - EU Commission, 2008a<sup>32</sup> - e la stessa Dit), quasi ovunque la Pit è quindi ora ridotta ad un'imposta sul solo lavoro, dipendente e autonomo, incluse o meno le pensioni. Si tratta sempre di circa il 25% del prelievo complessivo in EU15 ma, data anche la diffusa evasione degli autonomi, la funzione redistributiva non può essere più affidata solo ad essa. Gli strumenti della progressività andrebbero quindi ricercati anche nella revisione della struttura del prelievo e nella ricalibrazione dei benefici della spesa pubblica.

Competizione fiscale<sup>33</sup> e motivazioni teoriche<sup>34</sup> (Nooregaard e Khan, 2007) hanno indotto un'ulteriore caduta dell'aliquota statutaria della Cit, in corso già dagli anni

---

<sup>31</sup> Nel mercato europeo, la neutralità della tassazione degli interessi e attività assimilate è stata conseguita con la direttiva sul risparmio del 2005 (ora in corso di revisione), secondo il criterio di residenza.

<sup>32</sup> In Olanda i redditi sono classificati in tre differenti *box* (redditi da lavoro dipendente e autonomo, partecipazioni e plusvalenze qualificate, altre rendite), a cui si applicano aliquote di livello e struttura differenti. Un box particolare è stato istituito nel 2007, con una aliquota del 5%, per i redditi societari derivanti da opere dell'ingegno. Il *Pre-Budget Report (PBR)* per il 2010 ha annunciato l'intenzione del Governo britannico di introdurre un *patent box* simile, con aliquota al 10%, ma riservato alle sole attività che hanno generato brevetti.

<sup>33</sup> La caduta delle aliquote della Cit viene correntemente attribuita alla competizione fiscale, volta in particolare ad attrarre la localizzazione degli investimenti e dei profitti, in un contesto di mobilità del capitale. In realtà se la riduzione delle aliquote Cit è stata un fenomeno ben evidente e generale, attribuirne la causa esclusivamente ad un'effettiva concorrenza (= interdipendenza delle variazioni tra

1980, e che nella media di EU15 è scesa dal 35% circa del 1995 al 27,5% nel 2008<sup>35-36</sup>, livello intorno a cui sono ora concentrate le aliquote nazionali: valori superiori si hanno in Italia (30,9%), Francia (34,4%) e Belgio (34%)<sup>37</sup>. Il sistema di imputazione<sup>38</sup> resiste solo in Francia e (quasi solo formalmente) Regno Unito. Gli altri paesi hanno per lo più adottato una ritenuta definitiva alla fonte per i dividendi non qualificati, nell'ordine del 20% circa in media per i residenti e del 15% per i non residenti. La tassazione totale del capitale societario (Cit+ritenute) si pone dunque intorno al 40%, ed esercita quindi un ulteriore disincentivo a sfavore del finanziamento azionario. Abbiamo già visto che, nonostante la riduzione delle aliquote, il gettito della Cit è aumentato in EU15, dal 2,6% del Pil nel 1995 al 3,4% nel 2006. Questo paradosso ha stimolato numerose analisi (da ultimo, Piotrowska e Van Borren, 2008, con bibliografia) ed ha diverse spiegazioni: l'allargamento delle basi che ha accompagnato le riduzioni delle aliquote; l'aumento della quota del reddito delle società sul Pil; un minor *tax planning*, meno vantaggioso con aliquote più contenute, ma, soprattutto, un'estensione della scelta per la forma societaria, indotta dalla caduta delle aliquote Cit. Documenti europei e letteratura hanno suggerito di correggere la distorsione nel finanziamento con debito o mezzi propri. Belgio, Austria, Finlandia e Italia<sup>39</sup> (temporaneamente con la Dit-Visco) hanno introdotto una qualche forma di agevolazione per il rendimento normale del capitale.

---

paesi) è stato oggetto di discussione da parte di un'ampia letteratura. Un'opinione problematica è sostenuta ad esempio e per tutti da Griffith e Klemm (2004). La presenza di concorrenza tra economie aperte riguardo alle aliquote effettive, marginali e medie, è invece ribadita da ultimo da Devereux et al. (2008).

<sup>34</sup> La riduzione delle aliquote con allargamento della base e la convinzione che la riduzione delle aliquote possa favorire gli investimenti anche in un'economia chiusa. Vi è stata anche l'evidenza di fenomeni di *yardstick competition*. Un'analisi aggiornata delle problematiche della Cit e delle proposte di riforma è in OECD (2007). Si veda anche Auerbach et al., 2007.

<sup>35</sup> Ricordiamo che Francia, Germania, Italia e Ungheria applicano tributi addizionali sulle imprese, per cui l'aliquota complessiva è superiore a quella della Cit.

<sup>36</sup> Con la caduta delle aliquote statutarie si sono ulteriormente ridotte anche quelle effettive *forward looking*, in particolare per i progetti più profittevoli. Ad esempio quelle medie al 20% di redditività sono scese ancora in EU15 dal 29% del 1998 al 26,3% del 2007. Il taglio delle aliquote ha quindi prevalso sugli allargamenti della base. Le aliquote effettive restano più disperse di quelle legali, a causa delle diverse definizioni della base. Ciò crea distorsioni nelle localizzazioni (Elschner e Vanborren, 2009).

<sup>37</sup> L'Irlanda con il 12,5% può essere considerato un *outlier* se non addirittura un paradiso fiscale. La tassazione societaria è forse l'unico caso in cui la fiscalità europea è inferiore a quella di altri paesi avanzati: le aliquote Cit 2008 sono state del 34,6% in Canada, del 43% in Giappone, del 39% negli Stati Uniti e del 30% nella media dei paesi BRIC.

<sup>38</sup> Anche per effetto delle pronunce della Corte di Giustizia Europea che hanno considerato il regime di imputazione di fatto discriminatorio a favore dei residenti, per la difficoltà di riconoscere crediti di imposta esteri.

<sup>39</sup> Fuori d'Europa, Croazia e Brasile. Per una rassegna critica, Klemm (2007).

Altri, come Danimarca, Francia e Germania, e la stessa Italia dal 2008, hanno ridotto la deducibilità degli interessi.

Le problematiche europee della Cit sono state anche altre: l'armonizzazione, il *profit shifting*, le regole anti-elusione e la concorrenza dannosa<sup>40</sup>. Ci soffermiamo qui solo sull'armonizzazione<sup>41</sup>. Dopo la sua costituzione, la Commissione aveva avviato varie iniziative per armonizzare la Cit, per altro senza esiti, escluse le direttive del 1990<sup>42</sup> e la Società Europea del 2001<sup>43</sup>. All'inizio del nuovo millennio (per tutti: Cnossen, 2001; Griffith e Klemm, 2004) la base Cit risultava ancora molto diversa tra i paesi EU, con conseguenze negative per il mercato interno, specie per le multinazionali (Mn), quanto alla *compliance*, alla compensazione istantanea delle perdite di Mn operanti in più stati, alla coesistenza di prelievi all'origine o secondo la residenza, ad ampie possibilità di *profit shifting*. Nel 2001 la Commissione (EU Commission, 2009c) propose alcune forme di armonizzazione (Mintz, 2002), tra cui viene scelta la *Common Consolidated Corporate Tax Base* (CCCTB), su sono stati elaborati numerosi rapporti: quello definitivo, previsto per il nel 2008, non è ancora stato prodotto<sup>44</sup>.

La proposta riguarda l'accesso (volontario) di Mn per operazioni intra-europee e comporta: una contabilità comune; il consolidamento dei bilanci con compensazione transfrontaliera immediata delle perdite; la ripartizione della base consolidata tra gli Stati coinvolti, in base a proprietà, vendite e occupazione-salari; la tassazione delle quote nazionali secondo la legislazione dei paesi di appartenenza (per tutti: Spengel e Wend, 2007). Sono state prodotte numerose analisi e simulazioni<sup>45</sup>: recentemente Devereux e Loretz (2008) hanno evidenziato effetti macroeconomici e di benessere solo lievemente positivi, e nel caso di adesione obbligatoria. La competizione continuerebbe, il *profit shifting* sarebbe solo attenuato. Bettendorf et al. (2009) hanno quantificato effetti di gettito in media del -2,5% con l'adesione volontaria e del +2,0% con quella

---

<sup>40</sup> Sulla concorrenza dannosa notoriamente è intervenuta anche l'Ocse (art. 24 del modello di convenzione, con la clausola di non discriminazione tra entità residenti e non, e monitoraggio delle pratiche illecite: Nooregaard e Khan, 2007).

<sup>41</sup> Sui punti qui trascurati, informazioni dettagliate sono in EU Commission (2009b) e nei Cahiers IFA degli anni recenti. Una raffinata analisi giuridica è in Cipollina (2003).

<sup>42</sup> Direttiva fusioni, scissioni e trasferimenti (90/435/CEE); direttiva "madre e figlia" (90/435/CEE); direttiva doppia tassazione dei dividendi (90/436/CEE).

<sup>43</sup> Solo pratiche contrarie al Trattato di Roma (ostacolo alla libera circolazione dei capitali e trattamenti diversificati tra residenti e non) venivano sanzionate dalla Corte Europea di giustizia (Gammie, 2003).

<sup>44</sup> Forse per lo scarso *appealing* della proposta e per gli effetti differenziati nei diversi paesi dell'Unione.

<sup>45</sup> Questi studi per altro non tengono però conto della riduzione dei costi di *compliance* e di eventuali risposte di comportamento da parte delle Mn interessate.

obbligatoria. Si avrebbe per altro una significativa dispersione di guadagni e perdite nazionali: dal -0,8% di Pil dell'Olanda al +0,3% dell'Estonia. Sono cifre significative: come visto, il gettito della Cit si colloca ora poco sopra il 3% del Pil nella media di EU25<sup>46</sup> <sup>47</sup>. L'armonizzazione europea della Cit si giustificerebbe quindi principalmente sul piano dei costi di adempimento, e nell'interesse delle Mn coinvolte. Per altro, senza armonizzazione, i paesi EU continuerebbero verosimilmente ad allargare la base, a competere per le aliquote, a praticare forme elusive di *tax planning*.

Gli interventi sull'Iva sono consistiti in aumenti sparsi di aliquote e basi, nel senso di aumentare il prelievo, come si è visto per la Germania. Le aliquote standard sono ora piuttosto concentrate poco sotto una media del 20%, con le eccezioni superiori dei paesi nordici. L'erosione, determinata dalle aliquote ridotte e dai regimi di esenzione, si aggiunge all'evasione (anche transfrontaliera) nel determinare livelli di efficienza dell'Iva molto diversificati tra i paesi<sup>48</sup>. Anche per queste disparità, per ragioni di neutralità, e per il peso limitato attribuito agli effetti redistributivi, la letteratura recente è favorevole alla riduzione dei regimi agevolati, eventualmente da sostituire con maggiori trasferimenti alle famiglie più povere (per tutti, Cnossen, 2001 e da ultimo anche da uno studio della Commissione (Copenhagen Economics, 2008)).

*3.2 Le riforme nei NMS.* Le riforme adottate da metà anni 1990 nei NMS sono state rivolte a consolidare l'omologazione con un sistema di tipo europeo-occidentale, specie per le imposte indirette, e a ridurre la pressione fiscale sui redditi personali, quale si era realizzata nei primi anni della transizione: l'avversione alla Pit in particolare è dipesa da presunte ragioni di efficienza, dalla sua impopolarità e da difficoltà amministrative (Bernardi, Chandler e Gandullia, 2005). Sono quindi emersi elementi originali che caratterizzano le principali imposte nei NMS, ma anche un effetto redistributivo del

---

<sup>46</sup> Per l'Italia si avrebbe una perdita del 5% del gettito di Ires - Irap, sostanzialmente insensibile a variazioni della formula di ripartizione dei gettiti.

<sup>47</sup> Forse per lo stallo in cui la CCCBT si è incagliata, la Commissione sta verificando altre strade. Un approfondito studio recente (de Moij e Devereux, 2009) analizza le conseguenze dell'*Allowance for Corporate Equity-AE*, della *Comprehensive Business Income Tax-CBIT* e di una combinazione di entrambe. In questo ultimo caso gli effetti macroeconomici sarebbero positivi ma modesti: +0,3% del Pil e dei salari, +0,1% dell'occupazione. Le variazioni di gettito ed efficienza sarebbero ancora disperse tra paesi.

<sup>48</sup> Eurostat (2008) calcola la capacità dell'Iva di approssimare un'imposta generale proporzionale sui consumi con la differenza tra l'aliquota statutaria e la componente Iva di quella implicita sui consumi. Il valore medio di EU25 è di circa 5 punti. L'Italia, come è del resto noto, presenta un'efficienza molto più bassa, con un indicatore di oltre 9 punti, determinato anche dall'elevato livello di evasione.

prelievo non progressivo, realizzato per la spinta dei gruppi di popolazione più ricchi, molto influenti in paesi a democrazia “giovane” (Profeta, Puglisi e Scabrosetti, 2009).

L'esempio più indicativo di queste tendenze è stata la Slovacchia<sup>49</sup>, per due ragioni. Ha realizzato la maggiore caduta della pressione totale, dal 40,2% del 1995 al 29,3% del 2006<sup>50</sup>. Dal 2004 ha (quasi) conseguito un sistema ad aliquota unica del 19%: per la Pit a *flat rate*; per la Cit; per l'aliquota normale dell'Iva; per tutti i redditi personali di capitale. Le imposte dirette sono scese a metà delle indirette. La Pit è solo al 2,5% del Pil, la Cit si è dimezzata, scendendo sotto il 3%. L'introduzione di un secondo pilastro pensionistico a capitalizzazione ha ridotto i contributi sociali di quattro punti.

La *flat tax* è stata adottata per la Pit in quasi tutti i NMS<sup>51</sup>. Questa scelta (EU Commission, 2009a) deriva dalla trasparenza e semplicità gestionale e dalla avversione già citata per una progressività accentuata. Si è già ricordato che il carico complessivo sul lavoro non è tuttavia limitato, causa la diffusa presenza di contributi sociali elevati<sup>52</sup>. Anche nei paesi dove resistono aliquote graduate (Polonia, Slovenia e Ungheria), esse sono state ridotte a solo 2-3, con quella massima intorno al 40%, ed una progressività effettiva inferiore a quella media dell'Europa occidentale: la maggior parte dei contribuenti si colloca infatti nello scaglione inferiore (aliquote: 19% in Polonia, 16% in Slovenia e 18% in Ungheria). Le rendite finanziarie sono state di frequente, ma non sempre<sup>53</sup> (ad es. Estonia, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia) escluse dalla Pit, per essere tassate (più i dividendi e i guadagni di capitale, meno gli interessi) con ritenute sostitutive alla fonte intorno al 15-20%: trattamenti di favore sono in genere riservati ai non residenti.

La Cit ha subito ripetuti e diffusi interventi, con due obiettivi. Primo, la riduzione delle aliquote, anche dopo la transizione: dal 27,5% del 1998 al 19,2% attuale, con una certa dispersione nell'intervallo 15-25%<sup>54</sup>. L'aliquota media Cit nei NMS è quindi ora

---

<sup>49</sup> Una riforma paragonabile è stata adottata dalla Repubblica Ceca nel 2008.

<sup>50</sup> Penultimo valore europeo, poco sopra la Romania (28,5%).

<sup>51</sup> Estonia (aliquota iniziale 26%, ora 21%), Romania (16%), Slovacchia (19%), Bulgaria (10% senza deduzione di base), Repubblica Ceca (15%), Lettonia (23%, con deduzioni familiari), Lituania (15%).

<sup>52</sup> Le aliquote Cit e sui redditi da capitale sono vicine, ma non sempre uguali, a quelle delle *flat tax*.

<sup>53</sup> La struttura *flat rate* e le aliquote per essa prevalenti nei NMS facilitano il mantenimento della tassazione delle attività finanziarie nella Pit.

<sup>54</sup> Non esistono normalmente altri prelievi sulle società che si aggiungano alla Cit: solo l'Ungheria ha un contributo di solidarietà del 4%.



di quasi otto punti inferiore a quella di EU15<sup>55</sup>. Un secondo obiettivo è stata l'introduzione di una molteplicità di regimi di favore per attrarre gli investimenti diretti esteri (Owens, 2005). Un aspetto particolare riguarda, infine, la struttura dell'imposta in due paesi. In Estonia sono tassati solo gli utili distribuiti, un aspetto che ha sollevato un notevole interesse (Castanheira et al., 2009). Al contrario, in Lettonia, la tassazione degli utili societari avviene solo in capo alla società che li produce.

L'Iva, come visto, è ora la principale imposta dei NMS. Le riforme sono state volte a conseguire l'armonizzazione alla VI Direttiva, con l'allargamento della base (in particolare ad agricoltura e servizi), un diffuso aumento della aliquota standard e l'ampliamento della base, con la restrizione dei beni ammessi ad aliquote ridotte o all'esenzione. Generalmente la struttura delle aliquote (standard e ridotte) non si discosta ormai più dai valori occidentali. Per le accise si è svolta e conclusa nel 2008 l'armonizzazione al livello EU15. Non si è trattato di un processo indolore e senza effetti sull'inflazione per paesi in cui le accise armonizzate avevano in precedenza un livello inferiore, applicato su beni dal consumo intensivo (Bernardi, Chandler, Gandullia, 2005).

*3.3 I provvedimenti tributari anti-crisi.* Per contrastare la crisi economica, quasi tutti i paesi di EU15<sup>56</sup> hanno adottato dal 2008 anche agevolazioni fiscali (EU Commission, 2009a), a sostegno di reddito e consumi e per incentivare gli investimenti. Sono state misure selettive, di ammontare per lo più modesto, vincolato dai limiti sui deficit, entro i quali dovevano trovare spazio anche i trasferimenti di spesa, ritenuti inoltre più efficienti per sostenere i redditi. Nell'*European Recovery Plan* del 2008, la Commissione ha formulato una serie di criteri da adottare per gli stimoli fiscali. Il più cogente è che gli interventi dovevano rientrare nelle regole del "Patto di stabilità e sviluppo", adatte per il caso di "*straordinarie circostanze accompagnate da una crisi*

---

<sup>55</sup> Maggiore lo scarto con l'aliquota media effettiva di EU15 (26,3%), essendo quella media dei NMS del 17,4%, causa la maggiore presenza di regimi preferenziali.

<sup>56</sup> Negli ultimi mesi del 2009 le misure adottate o annunciate più rilevanti sono quelle di Francia e Germania. La Francia ha ridotto la base imponibile della *taxe professionnelle*, con uno sgravio di circa 11 mld di Euro. Verrà per altro introdotta dal 2011 una nuova imposta locale sul valore aggiunto. Lo sgravio netto dovrebbe calare a 4 mld di Euro. Nel programma del nuovo esecutivo tedesco, si propongono sgravi per 25 mld di euro nell'arco di quattro anni, destinati soprattutto alle famiglie.

*finanziaria*”<sup>57</sup>. Per sostenere redditi e consumi, si è operato sulla Pit, in genere con agevolazioni per i contribuenti inferiori. Alcuni paesi hanno mirato a *target* ulteriormente specifici<sup>58</sup>: anziani, lavoro dipendente, nuovi addetti ed altro. Marginali gli interventi sulla Cit, per lo più volti a ridurre l’imponibile. Numerosi invece gli incentivi ad investimenti e spese di ricerca e sviluppo (R&S), così come le agevolazioni di cassa, dovute anche alle restrizioni in corso nel credito alle imprese. Le riduzioni delle aliquote Iva non sono state numerose e si sono indirizzate a settori di particolare sofferenza nei diversi paesi, piuttosto che ai consumi essenziali. Solo nel Regno Unito un taglio temporaneo per il solo 2009 dell’aliquota Iva (dal 17,5% al 15%) è stato generale, con l’obiettivo di stimolare un anticipo di consumi<sup>59</sup>.

#### **4. Nuove proposte di riforma ed alcune inferenze per il caso italiano**

Quanto precede conferma che in Europa (e nelle altre aree dell’economia mondiale) si sta consolidando un modello tendenzialmente omogeneo di tassazione che prevede: una Pit ristretta quasi solo ai redditi da lavoro dipendente e autonomo e con una valenza distributiva diversa tra paesi; una Cit ad ampia base e ridotta aliquota; un’Iva sempre più estesa ed uniforme; accise concentrate su pochi beni; prelievi sostitutivi e contenuti sulle rendite immobiliari e finanziarie, in via di coordinamento tra percettori residenti e non; contributi sociali al livello storico nei paesi europei e crescenti nelle economie di transizione e sviluppo. Ragioni di imponibili e gestionali, esigenze delle economie e processi competitivi e di imitazione, preferenze politiche, consulenza delle organizzazioni internazionali sembrano guidare questa convergenza, insieme alle più realistiche formulazioni recenti della teoria (per tutti: Soerensen, 2009). E’ all’interno di questo quadro che UE, Ocse e letteratura, organizzata dall’Ifs, hanno ripreso a tessere nuove proposte di riforme tributarie.

---

<sup>57</sup> Sostanzialmente consentendo che il limite di deficit al 3% (per altro ormai privo di senso nei termini dell’algebra di Maastricht) sia temporaneamente superato, ma nella prospettiva di rientro in “*due time consistent with the recovery of the economy*”. La successiva interpretazione restrittiva di questo criterio da parte di Ecofin ripropone i limiti del coordinamento della politica fiscale in EU15 (Bernardi, 2009).

<sup>58</sup> L’Italia notoriamente ai salari di produttività.

<sup>59</sup> Per una valutazione, vedi *Fiscal Studies*, 2009, 30.

4.1 *La proposta della Commissione UE.* Ecofin e la Commissione si propongono un maggiore impegno sulla fiscalità (EU Commission, 2009a), nella logica di Lisbona. Il *tax issue* più urgente è apparso ancora una volta la tassazione del lavoro. Per EU15 nel 2007 il *tax wedge*<sup>60</sup>, per un dipendente *single* con salario medio, ha raggiunto circa il 45% della retribuzione lorda, un dato intorno a cui vi è una notevole concentrazione di paesi (Italia compresa)<sup>61</sup>. Lo si può confrontare con una media Ocse di circa il 34%, un dato per gli Stati Uniti di circa il 30% ed uno per il Giappone inferiore al 25% (Nooregaard e Khan, 2008)<sup>62</sup>. L'aliquota *marginale* effettiva (METR), che misura l'incremento della tassazione e la *riduzione dei sussidi*<sup>63</sup> all'assunzione del lavoro e al crescere del salario, presentava, per un dipendente *single* con un salario pari ai 2/3 della media (prossimo al livello di riserva-ingresso), un valore mediano del 31,5% (Regno Unito), e non molto diverso in un ampio gruppo di paesi<sup>64</sup>. Ancora nel 2007, per un livello pari al 1,5 volte il salario medio, il valore mediano della METR raggiungeva il 42% (Germania)<sup>65</sup>. In linea con la teoria tradizionale della tassazione dei salari in mercati competitivi, la tesi più diffusa è sempre stata che *tax wedge* così elevati non potrebbero non disincentivare sia domanda che offerta di lavoro. Di qui la sollecitazione, fin dagli anni 1990, a ridurre le tasse sul lavoro da parte di Ocse ed EU (OECD, *Job Study*, 1994; EU Commission, 1994)<sup>66</sup>.

Il suggerimento ricorrente (Joumard, 2001; Bernardi, 2004) era di spostare parte del carico fiscale dal lavoro su altri imponibili, un approccio ora ritenuto meno efficace in sede EU. Si afferma, infatti, che un maggior carico sul consumo potrebbe essere inflazionistico e regressivo e che il capitale ha una dimensione ridotta ed è esposto alla concorrenza fiscale. Resterebbero le imposte sul patrimonio con più di un pregio: poco

---

<sup>60</sup> Ovvero l'aliquota fiscale *media* (AETR), costituita dalla somma delle aliquote di contributi sociali e imposta sul reddito.

<sup>61</sup> Solo pochi paesi presentavano un valore decisamente superiore, e vicino al 50%, tra cui però sia Francia che Germania. Sotto il 40% si ponevano alcuni paesi marginali, oltre al Regno Unito (36%) e all'Irlanda (25%). La dispersione si spiega in gran parte con le differenze nei contributi sociali.

<sup>62</sup> E' appena il caso di ricordare che dove il cuneo è inferiore i lavoratori devono in genere provvedere privatamente al *welfare* o a parti di esso.

<sup>63</sup> Disoccupazione, trasferimenti familiari ed altri minori.

<sup>64</sup> Valori superiori, nell'intorno del 40-45%, riguardavano, tra l'altro, Germania, Danimarca, Olanda e Italia (39,5%), fino al massimo del 61% del Belgio. Le differenze sono determinate soprattutto dal diverso grado di progressività della Pit e dall'entità dei sussidi che vengono persi con il lavoro.

<sup>65</sup> La metà superiore dei paesi, (tra cui l'Italia, 49%) presenta una crescita fino al 63% della Danimarca.

<sup>66</sup> La proposta della Commissione era di ridurre la tassazione sul lavoro di circa l'1-2% del Pil, cioè del 7-14% in termini di prelievo. Come vedremo, anche non facili interventi di questa dimensione avrebbero effetti sull'occupazione stimabili non oltre l'intorno di circa 2 punti (Nickell, 2006), domanda permettendo.

distorsive; ad ampia base; legate alla capacità contributiva, ma anche al beneficio, per la tassazione locale, anche se non facili politicamente da aumentare.

Una via alternativa per la Commissione sarebbe l'intervento sui singoli prelievi del cuneo. Si considera la METR ai 2/3 del salario come indicatore del disincentivo all'assunzione del lavoro ("*unemployment trap*")<sup>67</sup>. I valori complessivi di EU25 sono molto differenziati, con uno scarto del 40% tra il paese al primo (Danimarca) e quello (Slovacchia) all'ultimo posto<sup>68</sup>. I benefici persi col lavoro darebbero un contributo negativo maggiore rispetto ai prelievi: usando un indice di ripartizione standardizzato a 100, i prelievi occupano da 5 (Svezia) a 37 punti (Germania), i benefici da 40 (Germania, Austria, Francia e Grecia) a 80 punti (Danimarca, Lituania e Svezia). Il lato dei benefici non è però affrontato, per una presumibile reticenza politica. Non viene fornita alcuna misura dell'elasticità dell'occupazione al salario, ma si afferma che il disincentivo fiscale della "*unemployment trap*" è "sostanziale" (Carone et al., 2008). L'indicazione di politica si risolve dunque nel suggerire la riduzione della tassazione del salario per i redditi inferiori nei paesi dove il prelievo è più elevato: nell'ordine, Germania, Belgio, Austria, Lettonia, Polonia, Regno Unito, Lituania, Italia e Ungheria.

*4.2 La proposta Ocse.* L'Ocse ha diffuso di recente uno studio (Johansson et al., 2008) su riforme fiscali per lo sviluppo, supportato da stime originali e dalla letteratura più aggiornata. Si considerano Pit e altri oneri sul lavoro, Cit, imposte sui consumi e sul patrimonio immobiliare e se ne valutano gli effetti sulla crescita. Pit e contributi sociali sarebbero disincentivanti, tramite il mercato del lavoro e la produttività<sup>69</sup>. Si aggiunge la perdita dei benefici, però non stimata. Effetti positivi avrebbero invece gli incentivi "*in work*". Le stime Ocse evidenziano pronunciati impatti negativi della Cit, data la sensibilità degli investimenti al costo del capitale<sup>70</sup>. La variazione dei prezzi relativi influisce negativamente sulla *total factor productivity (TFP)*. Le imposte sul consumo avrebbero effetti di disincentivo inferiori a quelle sul reddito, per motivi che verranno

---

<sup>67</sup> Con poche varianti si può costruire l'indice di "*inactivity trap*" e, sul margine intensivo, escludendo i sussidi, il "*wage trap*".

<sup>68</sup> L'Italia si trova in una posizione intermedia, non lontana da Germania, Spagna e Regno Unito e al di sopra della Francia (dove è contenuto il livello della Pit).

<sup>69</sup> Gli effetti negativi sull'occupazione sarebbero limitati sul margine intensivo, maggiori su quello estensivo; l'elasticità complessiva del lavoro alla tassazione sarebbe di -0,37. L'effetto sulla produttività totale dei fattori va attribuito alla distorsione degli *input* indotta dalla distorsione dei prezzi relativi.

<sup>70</sup> La variazione del costo d'uso è quantificata in circa la metà di quella dell'aliquota societaria e l'elasticità degli investimenti al costo in circa -0,5.

rieepilogati in seguito<sup>71</sup>. L'Ocse concorda su un'Iva a larga base ed aliquota uniforme. L'impatto redistributivo, attualmente regressivo rispetto al reddito, potrebbe essere meglio conseguito con accise e sussidi specifici. Le imposte sui patrimoni sarebbero le meno distorsive, non incidendo sull'offerta. Inoltre, la base è, almeno in parte, immobile, l'evasione non è facile, vi è un contributo alla progressività del sistema.

Dati questi effetti, vengono formulate una serie di proposte per Pit e Cit. Per la Pit, varrebbe ancora la regola storica di ampliare la base e ridurre le aliquote, con una progressività contenuta<sup>72</sup>. Data l'uscita dei redditi da capitale, si propone un sistema semi-Dit. Per la Cit, si raccomanda ancora la riduzione dell'aliquota e l'ampliamento della base. Gli incentivi R&S dovrebbero essere potenziati. La tassazione dei dividendi dovrebbe essere contenuta entro limiti tali da non inibire investimenti e crescita delle società. Quanto al disegno complessivo di distribuzione del carico, viene costruita una graduatoria negativa per lo sviluppo che prevede, nell'ordine: Cit, Pit, tassazione dei consumi, imposte patrimoniali. Le riforme dovrebbero quindi comportare spostamenti nei prelievi verso quelli meno distorsivi, ma non ne sono indicati né tempi né entità.

*5.3 La Mirrlees Review.* Al 30° anniversario del *Rapporto Meade*, l'IFS sta conducendo un'ampia ricerca - c. d. *Mirrlees Review*<sup>73</sup> - per proposte di riforma fiscale, che tengano conto dell'apertura delle economie e dei più recenti sviluppi teorici. In attesa del rapporto finale, queste, brevemente, le conclusioni dei principali studi ultimati.

Seguendo la teoria convenzionale, le imposte generali sul consumo (I. Crawford, M. Keen e S. Smith) non presenterebbero una base multi-periodale molto diversa da quelle sul lavoro, ma si giustificano in concreto con il vantaggio che due strumenti diversi presentano in termini di accertamenti. Nel merito, un'Iva ad aliquota unica e senza agevolazioni<sup>74</sup> sarebbe più efficiente e preferibile anche in termini redistributivi, se accompagnata da un aumento dei sussidi ai bassi redditi.

---

<sup>71</sup> Quasi contemporaneamente al rapporto qui commentato, il *Taxing Wages 2007-2008* dell'Ocse valuta il peso delle imposte sul consumo, se aggiunte al *tax wedge*. Nei paesi dell'Ocse Europa sarebbero mediamente circa 10 punti del salario medio, solo lievemente crescente con la numerosità familiare.

<sup>72</sup> Ricordiamo tuttavia che l'effetto negativo della progressività sull'occupazione si manifesta in teoria solo per i mercati competitivi (per tutti, Pissarides, 1998).

<sup>73</sup> Institute for Fiscal Studies, 2009. Il comitato direttivo è presieduto da J. Mirrlees e ne fanno parte T. Besley, R. Blundell, M. Gammie e J. Proterba.

<sup>74</sup> L'Iva andrebbe quindi estesa alle operazioni ad aliquota zero e a quelle finanziarie (con una tassazione del *cash flow*).

La base dell'imposta diretta (J. Banks e P. Diamond) dovrebbe essere tale da massimizzare il benessere. Il problema centrale è quello se tassare, o meno e quanto, il capitale. La soluzione positiva è indotta da valutazioni realistiche sul ruolo dell'incertezza e della diversa capacità di spalmare il consumo in un arco intertemporale da parte di individui con reddito ed esigenze anagrafiche diversificati. A queste caratteristiche dovrebbero riferirsi le aliquote della tassazione del capitale, coordinata con quella del lavoro e in funzione dell'età. La definizione delle aliquote *marginali* della Pit (M. Brewer, E. Saez e A. Shephard) dovrebbe inoltre partire dalle indicazioni della teoria, per il caso di sensibilità delle decisioni di lavoro alla tassazione e al ritiro dei sussidi. Di conseguenza le soglie correnti di revoca dei benefici e soggezione alla tassazione andrebbero aumentate, mentre le agevolazioni familiari dovrebbero essere elevate. Tutto il sistema di agevolazioni fiscali e trasferimenti dovrebbe essere unificato in un unico sussidio. Le conclusioni di nuovi studi sulla reattività dell'offerta di lavoro alla tassazione (C. Meghir e Di. Phillips) non si discostano molto da quelle convenzionali. Lungo il margine intensivo, l'offerta degli uomini sarebbe rigida, più elastica quella delle donne, specie se sposate. Sempre per le donne sarebbe elevata la risposta sul margine estensivo. Per gli uomini, quelli con bassa istruzione reagirebbero al salario, ma non quelli con istruzione elevata.

Per le società vi sono due proposte. La più innovativa (A. Auerbach, M. P. Devereux e H. Simpson) prende le mosse dalle scelte che la società deve affrontare e confronta l'imposta tradizionale sugli utili e quelle sulla rendita (ACE) o sul rendimento del capitale (CBIT o DIT): preferibili le seconde, per la mancata distorsione dei finanziamenti. Quanto alla localizzazione, viene suggerita una nuova soluzione, per ovviare all'inefficienza dell'imposta all'origine: la tassazione dovrebbe avvenire nel paese dei consumatori finali (*destination-based*), tramite un'imposta sul *cash flow* o un'Iva, detratti i salari. L'imposta sarebbe quindi neutrale rispetto alla destinazione degli investimenti. La proposta più tradizionale (R. Griffith, J. Hines e P. B. Soerensen) comporta il prelievo a livello di impresa, nel paese di residenza e sul reddito normale, anche se si avrebbero spostamenti di residenza per motivi fiscali. L'imposta potrebbe essere un'ACE *source-based*, che esenterebbe i rendimenti normali del capitale comunque siano finanziati gli investimenti. Si attuerebbe un sistema tipo Dit e la Pit

dovrebbe restare al paese di residenza sul reddito mondiale, con eventuali ristorni a paesi che dessero informazioni sui proventi.

Nell'insieme queste proposte vanno ulteriormente specificate e rientrano nell'ambito del modello di prelievo a cui si è accennato in precedenza. Due aspetti meritano inoltre una breve discussione. Il primo riguarda la sensibilità dell'offerta (e della domanda) di lavoro alla tassazione, un carattere forse sopravvalutato nelle condizioni attuali di *deficit* di domanda e analizzato in un ambiente per lo più limitato all'equilibrio parziale. Le stime consolidate alla fine degli anni 1990 (per tutti: Blundell et al., 1998; saggi recenti in Agell e Soerensen, 2006) mostravano valori delle elasticità di offerta negative, in prevalenza contenuti in termini assoluti e, soprattutto, differenziati per tipologie di lavoratori e tendenti a diminuire al crescere del reddito<sup>75</sup>. Sarebbe quindi necessario un taglio drastico del *tax wedge*, per ottenere un incremento non solo marginale dell'occupazione<sup>76</sup>. Tuttavia, nell'ambito del dibattito 1990-2000 sul differenziale di produttività tra Stati Uniti ed Europa, sono stati prodotti valori delle elasticità molto più elevati. Di conseguenza la detassazione del lavoro potrebbe ridursi a pochi punti, per avere un analogo incremento dell'occupazione e del reddito (Prescott, 2004; Coenen et al., 2007). Si è però evidenziato che queste conclusioni si basano sulla specifica assunzione (Pissarides, 2007) di compensare le maggiori (minori) tasse con un pari incremento (decremento) integrale dei trasferimenti alle famiglie, altrimenti si ritornerebbe ai valori tradizionali delle elasticità. La letteratura recente più qualificata ha confermato tali valori, mettendo per altro in luce due aspetti rilevanti: la sensibilità dell'offerta di lavoro alla tassazione dipende anche crucialmente dal ritiro dei sussidi di disoccupazione, specie quando questi siano agganciati al salario reale (Pissarides, 1998); le differenze di occupazione tra diversi mercati sarebbero da attribuire in prevalenza non alla tasse, ma alle istituzioni (Nickell, 2006; Boeri e van Ours, 2009, in generale), in particolare a quelle di sicurezza sociale che tutelano il reddito dei disoccupati: è una conclusione che rinvia per altro a diverse scelte del modello di

---

<sup>75</sup> Per gli uomini (-0,2/-0,3) sul margine estensivo e (-0,0/-0,2) su quello intensivo; per le donne, specie se coniugate con un altro percettore, pari a circa il doppio e anche oltre. Stime recenti e convergenti per l'Italia si trovano nei saggi di Colombino e di Baldini e Pacifico nel n. 2009 (XIV)/1 della *Rivista italiana degli economisti*. Il secondo contributo mostra elasticità in assoluto molto ridotte, ma la stima è condotta sul margine intensivo.

<sup>76</sup> Le proposte EU e Ocse si pongono all'interno di questi ordini di grandezza, pur non esplicitando i valori di elasticità adottati/stimati.

*welfare*<sup>77</sup>. In ogni caso solo una detassazione non marginale del salario potrebbe avere conseguenze significative sulla disoccupazione europea (Bernardi, 2004). Efficaci sarebbero invece i vari programmi di incentivo al lavoro, sull'esempio già ricordato dell'*Employment Income Tax Credit* americano, poi proliferato anche in Europa. Tali incentivi si pongono tuttavia in contrasto con i sussidi alla disoccupazione, determinando così un *trad-off* dalle difficili soluzioni, tra cui ricordiamo quella recente di De Vincenti e Paladini (2009) per l'Italia<sup>78</sup>.

L'altro aspetto da precisare è l'equivalenza per l'occupazione delle imposte sui salari e di quelle generali sul consumo. La teoria standard afferma notoriamente l'equivalenza in un modello multi-periodale con solo redditi da lavoro, assenza di eredità, di incertezza e di vincoli di liquidità, ed invece una piena e preveggenza razionalità nelle scelte di consumo e risparmio. Ma questi requisiti possono mancare nell'economia reale, come ammette (vedi sopra) lo stesso Diamond. Inoltre la riduzione delle aliquote marginali Pit determina un aumento di offerta del lavoro anche sul margine intensivo, mentre (Ocse) la contrazione del reddito reale induce una maggiore partecipazione. Ancora, la tassazione dei consumi può aumentare i risparmi. Non va infine trascurata la presenza di un ammontare significativo di redditi non da lavoro impiegati anche nel consumo. Per questi motivi, le stime empiriche si discostano dall'ipotesi di equivalenza ed attribuiscono allo spostamento della tassazione da reddito a consumo un effetto positivo sull'occupazione<sup>79</sup>.

Le esperienze e le proposte internazionali di riforma sino ad ora discusse possono offrire qualche suggerimento, per un'eventuale riforma della fiscalità italiana, che, per altro, andrebbe studiata in modo approfondito, sia per quanto riguarda l'architettura dei prelievi ed i loro effetti (sull'esempio della *Mirrlees Review*), ma anche con riferimento al loro retroterra economico e istituzionale, profondamente mutato dai tempi della riforma degli anni 1970. Vanno anzitutto valutate possibili ricomposizioni del carico, in un contesto in cui il modello della *comprehensive income tax* si è dissolto (Bosi e

---

<sup>77</sup> Vedi Gordon (2007) per i costi di benessere del modello americano.

<sup>78</sup> Ai lavoratori meno produttivi verrebbe concesso un sussidio di disoccupazione (insieme all'obbligo di partecipare a programmi di riqualificazione); ai lavoratori più produttivi verrebbe invece attribuito l'incentivo al lavoro. La gestione di questo equilibrio *separating* si presenta per altro non facile.

<sup>79</sup> Si è appena vista la posizione dell'Ocse; si può aggiungere uno studio conforme della Commissione (EU Commission, 2008c). Ancora, una stima recente della BCE (Coenen et al., 2006) mostra che un aumento dell'Iva ha effetti positivi su crescita e occupazione di lungo periodo se il gettito è impiegato per ridurre altre componenti del *tax wedge* sul lavoro.



Guerra, 2009; Pedone, 2009). Seguendo le citate proposte di riforma, quella Ocse in particolare, un travaso dall'Ire e dall'Ires all'Iva e ad altri prelievi sembrerebbe giustificato: si tratterebbe di un intervento che si raccomanda anche per l'attuale elevata pressione Ire (specie marginale) sui redditi medio-bassi (De Vincenti e Paladini, 2008) e per il livello dell'evasione.

Mancano studi recenti sull'Iva in Italia. Il confronto europeo suggerisce tre interventi. Primo, a causa dei livelli di erosione ed evasione, l'Iva italiana presenta un livello comparato di produttività molto carente e che andrebbe potenziato. Secondo, è emerso un unanime suggerimento per un'Iva a più larga base<sup>80</sup>, con l'inclusione anche di alcune operazioni attualmente esenti (verosimilmente fruite in misura maggiore dai contribuenti più abbienti) e dei servizi finanziari. Terzo, le stime citate, dell'Ocse e della *Mirrlees Review* in particolare (e la teoria: Soerensen, 2009), indicano una preferenza per una più efficiente aliquota unica. L'eliminazione delle aliquote ridotte andrebbe compensata con sussidi ai bassi redditi, da unificare con le agevolazioni Ire (vedi *infra*). Va naturalmente verificato l'impatto redistributivo di ogni incremento dell'Iva, rispetto ai due più sensibili indicatori di benessere, il reddito ma anche il consumo.

Ci si può poi chiedere quale potrebbe essere lo spazio per il prelievo patrimoniale, di difficile praticabilità politica. Analisi recenti per l'Italia mostrano che un'imposta generale sul patrimonio, nonostante le giustificazioni teoriche, non è proponibile specie sul piano operativo (Dallera, 2008). La tassazione immobiliare andrebbe per altro ricostruita sino a livelli europei (3% circa del Pil, EU Commission, 2008a). Nel quadro di un sistema ormai di tipo semi-Dit, le ritenute sui redditi personali da capitale hanno, in Italia, un livello prevalente (12,5%) largamente inferiore alla media europea (20% circa), che attua una discriminazione eccessiva a sfavore della tassazione del lavoro. In effetti, è stata suggerita di recente l'unificazione delle ritenute sulle rendite finanziarie proprio intorno al 20%, vicino (come nella Dit nordica) all'aliquota d'ingresso Ire (Commissione di studio...redditi da capitale, 2008). La potrebbe forse sostituire un equivalente prelievo patrimoniale mite, gestito anch'esso con ritenute alla fonte e l'eliminazione del (costoso) trattamento di plus-minus-valenze. Verrebbero così

---

<sup>80</sup> Sugli effetti distorsivi di una tassazione del consumo limitata e sul conseguente recupero di gettito su redditi e capitali nel caso degli Stati Uniti, vedi Hines, 2007. Sui vantaggi di equità verticale conseguibili con un Iva a maggior base e minori agevolazioni ed esenzioni, vedi Kaplanoglou e Newbery (2008).

recuperati elementi del reddito entrata e di progressività, data la maggiore concentrazione e variabilità della ricchezza, rispetto a reddito e rendite.

Alla mancata generalità della base Ire non dovrebbe corrispondere una perdita di generalità anche della dichiarazione, sia in funzione della trasparenza dei rapporti Stato-contribuenti, secondo lo spirito originario di Vanoni (Forte, 2009), che per un controllo *ex ante* anti-evasione. Il riferimento europeo è qui soprattutto dato dai *Box* olandesi (ma anche dalla stessa Dit nordica), da articolare in modo da includere non solo i redditi tassati dall'Ire ma anche redditi e patrimoni soggetti ad altri prelievi, dichiarati mediante autocertificazione, controllabile presso gli intermediari. Va per altro verificato che comportamenti elusivi ed esportazione di capitali (indotte dalla perdita di anonimato, per altro già prevista per ISEE e partecipazioni qualificate) non siano tali da vanificare il vantaggio del contrasto dell'evasione. Le esperienze europee e le proposte di riforma sembrano favorevoli a conservare un effetto redistributivo simile all'attuale, senza una trasmigrazione verso una *flat* o *semi-flat tax*. L'aliquota media andrebbe ridotta, ma verrebbero allargate le soglie di esenzione ed attenuate le aliquote effettive per i redditi medio-bassi, senza ridurre il valore (vicino alla media europea) del *top rate*. Una maggiore efficienza ed equità orizzontale in termini di benessere richiederebbe una più elevata ed articolata discriminazione qualitativa, a favore dei redditi delle donne, di quelli derivanti da lavori precari e penosi, in relazione all'età ed altro. Le detrazioni familiari andrebbero unificate con gli assegni per il nucleo, rivisti ed estesi a tutti i lavoratori. Queste indicazioni europee sono per lo più presenti nella proposta De Vincenti-Paladini (2008), favorevole inoltre ad un'imposta negativa per i soggetti con detrazioni incapienti, coordinata con un incentivo al lavoro.

L'aliquota combinata Ires-Irap della tassazione societaria italiana è ancora superiore di circa quattro punti alla media EU15. Una riduzione potrebbe avvenire (seguendo la *Mirrlees Review*, opzione 2) con il ripristino di una forma di ACE, eventualmente combinata con minori deduzioni degli interessi passivi, come del resto previsto dalla Commissione di studio.....società (2008)<sup>81</sup>. Sull'esempio citato di Olanda (5%) e Gran Bretagna (10%) un'aliquota molto ridotta dovrebbe riguardare i profitti ottenuti da nuove invenzioni e da altre attività meritorie. Queste proposte sembrano tuttavia

---

<sup>81</sup> La commissione svolge un'ampia analisi e fornisce altri numerosi suggerimenti, in particolare per *Pex*, *thin capitalization*, consolidato e azioni "meritorie" (fusioni, quotazione etc.).

formulate con riferimento a società medio-grandi: vanno quindi accompagnate con lo studio di regimi specifici per le Pmi, prevalenti nel nostro paese<sup>82</sup>.

Le indicazioni che emergono dalle esperienze europee e dalle proposte di riforma internazionali, unite al contrasto dell'evasione, non esauriscono certo gli interventi in cui dovrebbe articolarsi una riforma fiscale finalizzata allo sviluppo e all'equità. Esse tuttavia vincolerebbero gli interventi del nostro paese alla coerenza con il quadro europeo in essere e che si va delineando.

## BIBLIOGRAFIA

- AGELL, J., SOERENSEN, P.B., 2006, *Tax Policy and Labour Market Performance*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- ARULAMPALAM, W. ET AL., 2009, *The Direct Incidence of Corporate Income Tax on Wages*, University Centre for Business Taxation Working Paper 09/17.
- ATKINSON, A.B., 2004, "Growth, Taxation, and the Long Run Evolution of Top Incomes" XVI Conferenza Siep, Pavia: <http://maceprha.unipv.it/websiep/default.asp>.
- AUERBACH, A.J., HINES, J.R. and SLEMROD J. (Eds), 2007, *Taxing Corporate Income in the 21<sup>st</sup> Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- BERNARDI, L., 2004, "Rationale and Open Issues for More Radical Reforms", BERNARDI, L. and P. PROFETA, *Tax Systems and Tax Reforms in Europe*, London: Routledge, 30-54.
- BERNARDI, L., 2009, *Quali percorsi per la finanza pubblica italiana? Primi elementi di discussione*, W.P. SIEP, 625/2009, Pavia: SIEP, [http://www-1.unipv.it /websiep/wp/625.pdf](http://www-1.unipv.it/websiep/wp/625.pdf).
- BERNARDI, L. and PROFETA, P. (Eds), 2004, *Tax Systems and Tax Reforms in Europe*, London: Routledge.
- BERNARDI, L., CHANDLER, M.W.S. and GANDULLIA, L. (Eds), 2005, *Tax Systems and Tax Reforms in NEW EU Members*, London: Routledge.

---

<sup>82</sup> In termini di accertamento e di base, questa eventualmente con modalità semplici di detassazione/spendita degli investimenti. Secondo l'Ocse le Pmi non dovrebbero per altro godere di una tassazione agevolata, non dando un contributo significativo all'aumento della produttività generale.

- BETTENDORF L. ET AL., 2009, *Corporation Tax Harmonization in the EU*, CPB Discussion Paper N. 133, November.
- BLUNDELL, R., ET AL., 1998, "Estimating Labour Supply Responses Using Tax Reforms", *Econometrica*, 66, 827-861.
- BOERI, T. e VAN OURS, J., 2009, *Economia dei mercati del lavoro imperfetti*, Milano: EGEA.
- BOSI, P. e GUERRA, M.C., 2009, *I tributi nell'economia italiana*, 10<sup>a</sup> ed, Bologna: Il Mulino.
- CARONE, G.F. ET AL., 2008, *Recent Reforms of the Tax and Benefit Systems in the Framework of the Flexicurity*, European Occasional Papers, 43/2009, Brussels: The European Commission.
- CASTANHEIRA ET. AL., 2009, *On the Political Economics of Tax Reforms*, comunicazione alla XXI riunione scientifica della Società italiana di economia pubblica, Pavia: <http://www-1.unipv.it/websiep/2009/200994.pdf>.
- CIPOLLINA, S., 2003, *I confini giuridici nel tempo presente. Il caso del diritto fiscale*, Milano: Giuffrè
- CNOSSEN, S., 2001, "Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options", *FinanzArchiv*, 4, 1-93.
- COENEN, G. and MCADAM, P., 2006, "How Do VAT Changes Affect the Economy? An Illustration Using the New AREA-Wide Model", *ECB Research Bulletin*, 4, 2-5.
- COENEN, G., MCADAM, P., 2007, *Tax Reform and Labour Performance in the Euro Area*, ECB W.P. 747, Frankfurt: The ECB.
- COMMISSIONE DI STUDIO sulla tassazione dei redditi di capitale e dei redditi diversi di natura finanziaria, 2008, "Relazione finale", *Tributi*, Suppl. n.2, e [http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Documenti/Rivista%20Tributi/Sogei%20supp\\_2.pdf](http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Documenti/Rivista%20Tributi/Sogei%20supp_2.pdf).
- COMMISSIONE DI STUDIO sull'imposizione fiscale sulle società, 2008, "Relazione finale", *Tributi*, Suppl. n.3, e [http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Documenti/Rivista%20Tributi/tributi\\_Supplemento\\_3\\_def.pdf](http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Documenti/Rivista%20Tributi/tributi_Supplemento_3_def.pdf).
- COPENHAGEN ECONOMICS, 2007, *Study on Reduced Vat to Goods and Services in the Member States of the European Union*, TAXUD W.P. 6503, Brussels: The European Commission.
- DALLERA, G., 2008, "Imposizione patrimoniale ed esperienze di altri paesi", *Tributi*, Suppl. n. 1, e [http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Documenti/Rivista%20Tributi/Supplemento%201-%20Libro%20Bianco/Imposizione%20patrimoniale\\_dallera.pdf](http://www.ssef.it/sites/ssef/files/Documenti/Rivista%20Tributi/Supplemento%201-%20Libro%20Bianco/Imposizione%20patrimoniale_dallera.pdf).
- DE MOIJ, R.A and DEVEREUX, M.P., 2009, *Alternative Systems of Business Tax in Europe: An applied Analysis of ACE and CBIT Reforms*, TAXUD W.P: 12247, Brussels: The EU Commission.
- DEVEREUX, M.P. ET AL., 2008, "Do Countries Compete Over Corporate Tax Rates?", *Journal of Public Economics*, 92, 1210-1235.

- DEVEREUX, M.P. and LORETZ, S., 2008, *Increased Efficiency through Consolidation and Formula Apportionment in the European Union?*, Oxford: University Centre for Business taxation.
- DE VINCENTI, C. e PALADINI, R., 2008, "Libro Bianco. L'imposta sul reddito delle persone fisiche e il sostegno alle famiglie", *Tributi*, Suppl. n. 1 e <http://www.ssef.it/?id=3722>.
- DE VINCENTI, C. e PALADINI, R., 2009, "Personal Income Tax Design for Italy: Lessons from the Theory", *Rivista italiana degli economisti*, 1, 7-46.
- ELSCHNER, C. and VANBORREN, W., 2009, *Corporate Effective Tax Rates in an Enlarged European Union*, TAXUD W.P. 33071, Brussels: The European Commission.
- DREHER, A., 2006, "The Influence of Globalization on Taxes and Social Policy: An Empirical Analysis for OECD Countries", *European Journal of Political Economy*, 22, 1, 179-201.
- EU COMMISSION, 1994, *Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward Into the 21<sup>st</sup> Century*, White Paper, Luxemburg: The EU Commission.
- EU COMMISSION, 2000a, *Structure of the Taxation Systems in the European Union, 1970-1997*, Brussels: The EU Commission.
- EU COMMISSION, 2000b, *Structure of Tax Systems in Estonia, Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovenia*, Brussels: The EU Commission.
- EU COMMISSION, 2008a, *Taxation Trends in the European Union*, Brussels: The EU Commission.
- EU COMMISSION, 2008b, *A European Recovery Plan*, communication from the Commission to the European Council, COM (2008)800, Brussels: The European Commission.
- EU COMMISSION, 2008c, "Public Finance in EMU 2008", *European Economy*, n. 4.
- EU COMMISSION, 2009a, "Monitoring Revenue Trends and Tax Reforms in Member States 2008", *European Economy* 4/2009.
- EU COMMISSION, 2009b, Taxation. Company Tax, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/gen\\_overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/gen_overview/index_en.htm)
- EU COMMISSION, 2009c, *Company Tax. Common Tax Base*, Brussels: EU Commission, Taxation and Customs Union, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/company\\_tax/common\\_tax\\_base/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/company_tax/common_tax_base/index_en.htm)
- FORTE, F., 2009, *Ezio Vanoni economista pubblico*, a cura di S. Beretta e L. Bernardi, Soveria Manelli e Treviglio: Rubbettino/Leonardo Facco.
- FUEST, A. ET AL., 2008, "Is a Flat Tax Reform Feasible in a Grown-up Democracy of Western Europe?", *International Tax and Public Finance*, 15, 620-636.

- GAMMIE, M. 2003, "The role of European Court of Justice in the development of direct taxes in the European Union", *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 86-98.
- GENSER, B. and REUTTER, A., 2007, "Moving Toward Dual Income Taxation in Europe", *FinanzArchiv*, 63, 3, 436-456.
- GORDON, R.J., 2007, *Issues in Comparison of Welfare Between Europe and the United States*, Paper presented to the Bureau of European Policy Advisers, "Change, Innovation and Distribution", Brussels, December.
- GRIFFITH, R. and KLEMM, A., 2004, *What Has Been the Tax Competition Experience of the Last 20 Years?*, WP 04/05, London: The Institute of Fiscal Studies.
- HOMBURG, S., 2007, "Germany's Company Tax Reform of 2008", *FinanzArchiv*, 63, 4, 591-612.
- HINES, J.R., 2007, "Taxing Consumption and Other Sins", *The Journal of Economic Perspectives*, 21, 49-68.
- INSTITUTE FOR FISCAL STUDIES, 2009, *The Mirrlees Review*, <http://www.ifs.org.uk/mirrlees/Review>
- JOHANSSON, A. ET AL., 2008, *Taxation and Economic Growth*, W.P. 620, Paris: OECD.
- JOUMARD, I., 2001, *Tax Systems in European Union*, Economic Department WP 301, Paris: OECD.
- KAPANOGLU, G. and NEWBERY, D.N., 2008, "Horizontal Inequality and Vertical Redistribution with Indirect Taxes: The Greek Case", *Fiscal Studies*, 29, 257-284.
- KEEN, M., 2001, "The German Tax Reform 2000", *International Tax and Public Finance*, 603-621.
- KEEN, M., ET AL., 2008, "The Flat tax(es): Principles and Experiences", *International Tax and Public Finance*, 6, 712-751.
- KLEMM, A., 2007, *Allowances for Corporate Equity in Practice*, CESifo Economic Studies 53, 229-262
- LONGOBARDI, E., 2009, "International Trends in Personal Income Tax: Some Aspects of Vertical and Horizontal Equity", *Rivista Italiana degli Economisti*, XIV, 127-156.
- MAFFINI, C.G., 2004, "Germany", BERNARDI, L. and PROFETA, P. (Eds), 2004, 126-158.
- MINTZ, J.M., 2002, "European Company Tax Reform: Prospects for the future", *CESIFO Forum*, Spring, 3-9.
- MITRA, P. and STERN, N., 2003, *Tax Systems in Transition*, WB Working Paper 2947, Washington, D.C.: The World Bank.
- NORREGAARD, J. and KHAN, T.S., 2007, *Tax Policy: Recent Trend and Coming Challenges*, WP/07/274, Washington. D.C.: The IMF.
- OECD, 2006, *Fundamental Reform of the Personal Income Tax*, Paris: OECD.

- OECD, 2007, *Fundamental Reform of the Corporation Tax*, Paris: OECD.
- OECD, 2009a, *Revenue Statistics, 1965-2007*, Paris: OECD.
- OECD, 2009b, *Taxing Wages, 2007-2008*, Paris: OCDE.
- OWENS, J., 2005, "Competition for FDI and the Role of Taxation", BERNARDI, L., CHANDLER, M.W.S. and GANDULLIA L., 2005, 112-132.
- PEDONE, A., 2009, "Tax Theory and Tax Practice: Problems of Defining, Measuring and Assessing Tax Bases, LONGOBARDI, E. e PETRETTO, A., *Saggi di economia della tassazione*, Milano, FrancoAngeli per la Società italiana di economia pubblica, 17-38.
- PIKETTY, T. and SAEZ, E., 2007, "How Progressive is the U.S. Federal Tax System?", *The Journal of Economic Perspectives*, 21, 3-24.
- PIOTROWSKA, P. and VANBORREN, W., 2008, *The Corporate Income Tax Rate-Revenue Paradox: Evidence in the EU*, TAXUD Paper, 33112, Brussels: The EU Commission.
- PISSARIDES, C.A., 1998, "The Impact of Employment Tax Cuts on Unemployment and Wages: The Role of Unemployment Benefits and Tax Structure", *European Economic Review*, 42, 1555-183
- PISSARIDES, C.A., 2006, "Unemployment and Hours of Work: The North Atlantic Divide Revisited", *International Economic Review*, 48, 1, 1-36.
- PRESCOTT, E.C., 2004, *Why do Americans Work So Much More Than Europeans?*, W.P. 10316, Cambridge, Mass.: National Bureau of Economics Research.
- PROFETA, P., PUGLISI R. and SCABROSETTI, S., 2009, *Does Democracy Affect Taxation? Evidence from Developing Countries*, Pavia: XXI Conferenza SIEP, <http://www-1.unipv.it/websiep/2009/200981.pdf>.
- SOERENSEN, P.B., 1994, "From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent tax Reforms in the Nordic Countries", *International Tax and Public Finance*, 1, 57-80.
- SOERENSEN, P.B., 2009, "The Theory of Optimal Taxation: New Developments and Policy Relevance", LONGOBARDI, E. e PETRETTO, A., *Saggi di economia della tassazione*, Milano, FrancoAngeli per la Società italiana di economia pubblica, 39-74.
- STEVE, S., 1976, *Lezioni di Scienza delle finanze*, 6° ed., Padova: Cedam.
- SPENGEL, C. and WENDT, C., 2007, *A Common Consolidated Corporate Tax Base for Multinational Companies in the European Union: some issues and options*, WP 07/17, Oxford: University Centre for Business taxation.
- VAN DE NOORD, P. and HEADY, C., 2001, *Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys*, OECD W.P. ECO/WKP(2001)29, Paris: OECD.

Tab. 1 - Struttura e sviluppo delle entrate fiscali nei paesi EU25, EU15 e NMS come quote del Pil, 1995 - 2006

	EU25		EU15		NMS	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Imposte dirette	12,2	12,4	14,2	14,7	9,3	8,3
<i>imposta personale</i>	9,2	8,2	10,5	10,2	6,2	5,3
<i>imposta sulle società</i>	2,8	3,3	2,6	3,4	2,8	2,7
Imposte indirette	13,7	14,1	13,6	14,3	14,4	13,3
<i>iva</i>	6,8	7,8	6,9	7,5	6,5	7,3
<i>accise e consumi</i>	3,1	3,0	3,4	2,8	3,1	3,4
Totale imposte	25,9	26,5	27,8	28,8	23,6	21,5
Contributi sociali	11,6	11,1	11,0	11,2	13,2	11,8
<i>datori di lavoro</i>	7,2	6,7	6,2	6,2	10,9	7,4
<i>dipendenti</i>	3,4	3,3	3,9	3,6	2,8	3,1
<i>autonomi</i>	1,0	1,1	1,3	1,2	0,7	1,2
Totale entrate	37,5	37,6	39,3	40,2	36,7	33,3
Livelli di governo						
<i>centrale</i>	21,8	22,0	22,3	22,3	20,6	19,2
<i>statale</i>	5,6	7,6	5,6	7,6	-	-
<i>locale</i>	4,2	4,4	4,5	4,9	3,9	4,0
<i>sicurezza sociale</i>	11,2	10,7	11,1	11,4	11,9	9,8

Fonte: EU Commission (2008a) e nostre elaborazioni.

Note:

Le entrate del livello statale sono la media solo di Austria, Belgio, Germania e Spagna. Vedi testo.

Dai NMS sono esclusi Cipro e Malta.



Tab. 2 - Indici di dispersione del prelievo nei paesi EU25, EU15 e NMS, 1995 - 2006

	EU25				EU15				NMS			
	ds/media%		Max-min		ds/media%		Max-min		ds/media%		Max-min	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Imposte dirette	42,1	38,5	13,0	14,0	41,5	36,6	24,1	22,1	32,1	10,5	4,6	3,7
<i>imposta personale</i>	53,5	49,8	12,6	11,3	52,7	48,6	22,7	19,9	26,7	27,6	4,8	4,4
<i>imposta sulle società</i>	66,9	33,1	6,0	4,1	48,7	25,7	5,7	3,6	63,3	31,9	5,5	3,0
Imposte indirette	13,6	15,0	7,2	6,9	13,2	12,2	6,3	5,8	12,5	12,7	5,5	4,3
<i>iva</i>	29,5	21,1	5,0	4,8	18,0	17,2	4,2	4,8	16,2	10,3	3,4	2,6
<i>accise e consumi</i>	33,9	25,1	4,6	3,0	21,5	19,2	2,1	1,6	32,1	10,5	2,6	1,1
Totale imposte	23,3	22,7	28,0	30,5	25,8	24,2	27,9	27,8	9,3	11,0	5,6	7,2
Contributi sociali	31,5	28,7	11,9	12,0	41,7	37,2	17,6	15,5	22,8	22,5	9,9	7,7
<i>datori di lavoro</i>	46,9	36,3	9,5	7,4	52,7	46,6	11,4	11,1	37,7	27,5	13,1	5,1
<i>dipendenti</i>	53,4	47,0	8,6	5,3	62,4	47,3	9,1	5,5	101	74,8	8,3	7,3
<i>autonomi</i>	58,0	61,8	3,5	2,9	78,5	75,2	3,7	3,0	133,0	102,1	2,8	2,8
Totale entrate	15,6	14,4	23,1	19,5	15,3	13,3	19,70	17,7	12,1	11,5	13,1	9,8
Livelli di governo												
<i>centrale</i>	27,9	30,9	21,8	24,0	29,0	29,7	24,7	24,0	21,6	20,1	11,8	11,1
<i>statale</i>	54,0	39,9	7,7	7,8	54,0	39,9	7,7	7,8	-	-	-	-
<i>locale</i>	113,6	97,9	15,3	16,3	107	104,3	15,3	16,3	34,2	22,1	3,5	2,3
<i>sicurezza sociale</i>	31,9	31,1	18,9	21,3	47,6	47,18	19,0	21,3	32,6	33,9	12,8	9,6

Fonte: EU Commission (2008a) e nostre elaborazioni.

Tab. 3 - Ripartizione del carico fiscale in paesi europei - Quote sul Pil, 2006.

	<i>Imposte dirette</i>	<i>Imposte indirette</i>	<i>Contributi sociali</i>	<i>Totale</i>
Francia	12,3	15,7	16,5	44,5
Germania	10,9	12,4	15,9	39,2
Italia	14,5	15,1	12,7	42,3
Spagna	12,1	12,7	12,1	36,9
Grecia	8,1	12,2	11,1	31,4
Regno Unito	17,4	13,1	6,8	37,3
Irlanda	13,4	14,3	4,9	32,6
Svezia	19,8	17,1	12,1	49
Danimarca	30,2	18,0	1,1	49,3
Media NMS	8,3	13,3	11,8	33,3

Fonte: EU Commission (2008a) e nostre elaborazioni.

Tab 4 - Indici di distribuzione del carico fiscale, EU25, EU15 e NMS, 1995 - 2006

	EU25				EU15				NMS			
	1995		2006		1995		2006		1995		2006	
Aliquote per funzione												
<i>lavoro</i>	18,6		17,3		20,1		19		16,4		14,7	
<i>consumo</i>	12,3		12,2		11,8		11,9		13,5		14,5	
<i>capitale</i>	6,7		7,8		7,4		8,9		5,5		6,1	
Aliquote implicite												
<i>lavoro</i>	35,7		34,9		36,0		36		36,2		32,9	
<i>consumo</i>	21,4		22,1		21,6		23		22,1		21,4	
<i>capitale</i>	24,4		29,0		24,3		26,5		23,2		16,2	
Dispersione												
	<i>ds/media %</i>		<i>Max - min</i>		<i>ds/media %</i>		<i>Max - min</i>		<i>ds/media %</i>		<i>Max - min</i>	
	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006	1995	2006
Aliquote per funzione												
<i>lavoro</i>	27,0	26,6	19,3	19,3	29,7	27,5	15,9	15,0	22,3	28,3	13,7	10,4
<i>consumo</i>	12,3	12,2	8,5	6,4	14,6	14,7	6,5	6,4	19,4	14,4	12,5	8,8
<i>capitale</i>	32,0	27,4	9,5	9,4	27,3	21,4	8,7	10,2	50,2	36,4	8,8	7,5
Aliquote implicite												
<i>lavoro</i>	19,2	17,7	17,1	19,4	18,9	20,3	21,1	23,4	22,2	18,7	8,1	9,7
<i>consumo</i>	23,7	21,5	10,5	10,7	14,6	14,3	4,6	4,9	18,4	12,8	12,5	9,2
<i>capitale</i>	22,6	32,2	23,5	32,2	22,3	28,3	6,1	10,2	32,8	41,2	20,2	16,1

Fonte: EU Commission (2008a) e nostre elaborazioni.

Note: Dai NMS sono esclusi Cipro e Malta.